Deutscher Bundestag **Drucksache 19/14596**

19. Wahlperiode 29.10.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Britta Haßelmann, Bettina Hoffmann, Renate Künast, Dr. Danyal Bayaz, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Katharina Dröge, Kai Gehring, Stefan Gelbhaar, Anja Hajduk, Katja Keul, Sven-Christian Kindler, Sylvia Kotting-Uhl, Christian Kühn (Tübingen), Markus Kurth, Monika Lazar, Steffi Lemke, Dr. Irene Mihalic, Beate Müller-Gemmeke, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann, Corinna Rüffer, Stefan Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Transparenz bei Regierung und Behörden stärken, Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zu einem Transparenzgesetz weiterentwickeln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Handeln von Regierung und Verwaltung muss transparenter, also offener und nachvollziehbarer werden. Denn in der Öffnung der mit öffentlichen Geldern geschaffenen Informations- und Datenbestände und des damit vorliegenden potentiellen Wissens der Verwaltung liegen gleichermaßen bürgerrechtliche Partizipations- und Transparenz-, als auch erhebliche wirtschaftliche Wertschöpfungspotenziale. Die Erhöhung von Transparenz, gerade in Kombination mit der Schaffung und Bereitstellung neuer Beteiligungsmöglichkeiten, hat das Potential, auch die Legitimation politischer Entscheidungen zu erhöhen. Für einen weitreichenden Politik- und Kulturwandel müssen auch Maßnahmen für Open Government, Open Access und Open Science unterstützt werden (vgl. BT-DrS 19/7589).

Das Informationsfreiheitsrecht gewinnt seit Jahren weiter an Bedeutung. Das Anfang 2006 in Kraft getretene Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) hat einen bedeutsamen Paradigmenwechsel bewirkt: das bis dahin herrschende Arkanprinzip in der Bundesverwaltung wurde beendet. Der Grundsatz der Nichtöffentlichkeit wurde durch den Grundsatz der voraussetzungslosen Zugänglichkeit von amtlichen Informationen ersetzt. Eine stetig wachsende Nachfrage in Gestalt von IFG-Anträgen (lesenswert dazu die regelmäßigen Berichte der Informationsbeauftragten des Bundes und der Länder) und eine die Gesetzes entfaltende Rechtsprechung unterstreichen die bereits erreichte hohe Akzeptanz der Regelungen. Sie tragen maßgeblich dazu bei, Transparenz und Beteiligung von und an politischen Prozessen zu fördern und stärken damit die Demokratie. Der damit bewirkte Ausbau der Transparenz von Verwaltung trägt zur Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns wesentlich mit bei. Interessierten Bürgern, Journalisten und organisierter Zivilgesellschaft wird ein weltweit verbreitetes Instrument der Teilhabe am Handeln des Staates und der Kontrolle der Verwaltung ermöglicht. Nicht

zuletzt dient Transparenz staatlichen Handels dem Schutz des Einzelnen und der Allgemeinheit, etwa vor behördlicher Willkür, gesundheitsschädlichen Praktiken öffentlicher oder privater Unternehmen, vor der Missachtung von Menschenrechten oder Einnahmeverlusten der öffentlichen Hand durch Steuerflucht.

2. Die Rahmenbedingungen der Informationsfreiheit haben sich in den vergangenen Jahren erheblich verändert. Internet und Digitalisierung haben zum Erfolg der neben demokratischen unter anderem auch wirtschaftliche Interessen befördernden weltweiten Open Data Bewegung (vgl. dazu auch die Open Data Charta der G-8-Staaten) und dessen Prinzip der proaktiven Bereitstellung amtlicher Daten und Informationen der Behörden zur freien Weiterverwendung beigetragen. Die über Jahre bestehende Vorreiter- und Führungsrolle in Sachen Informationsfreiheit und Transparenz staatlichen Handels hat sich von der Bundes- auf die Landesebene verlagert. Zwischenzeitlich haben insgesamt 13 Bundesländer eigene Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet. Diese gehen teilweise in ihrem Umfang deutlich über das Bundes-Informationsfreiheitsgesetz hinaus. Hervorzuheben ist etwa das Hamburgische Transparenzgesetz, welches die per Antrag erhältlichen, deutlich weitergehenden Informationsansprüche der Bürgerinnen und Bürger vorbildlich mit gesetzlichen Verpflichtungen von Behörden zur proaktiven Bereitstellung von Informationen verbindet.

Die Bundesregierung hat sich vielfach, auch im aktuellen Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, dazu bekannt, Informationsfreiheit und den Zugang zu offenen Daten verbessern zu wollen, ohne dass dies bislang zu einem entschlossenen politischen Handeln geführt hätte. Eine grundsätzliche Überarbeitung und Vereinheitlichung bestehender gesetzlicher Regelungen zur Informationsfreiheit auf Bundesebene ist trotz einer jahrelangen Debatte nicht angegangen worden. Die bisher von ihr vorgelegten gesetzlichen Regelungen im Bereich Open Data werden allgemein als bei Weitem nicht ausreichend wahrgenommen, um den selbstgesteckten Zielen tatsächlich gerecht zu werden. Die Vorlage eines im Koalitionsvertrag verankerten zweiten Open Data Gesetzes ist bis heute nicht erfolgt. Die seit Jahren anhaltende, in höchstem Maße unambitionierte Vorgehensweise der Bundesregierung wird vor allem durch die Verankerung des Themas im Bundesministerium des Inneren, für Bauen und Heimat und einer falschen politischen Prioritätensetzung erklärt.

Auch zahlreiche, wiederholt im Deutschen Bundestag vorgelegte parlamentarische Initiativen sowie Selbstverpflichtungen der Bundesregierung (zuletzt Vorlage des zweiten Nationalen Aktionsplan im Rahmen der Open Government Partnership), haben bislang nicht dazu beizutragen, die politische Lethargie der Bundesregierung zu überwinden und die vielfältigen Chancen einer weiterentwickelten Informationsfreiheit und echten Open Data Strategie nutzbar zu machen. Im Zweiten Nationalen Aktionsplan (NAP), der im Rahmen der Zusammenarbeit in der Open Government Partnership (OGP) vorgelegt wurde, verpflichtet sich die Bundesregierung lediglich, bis Mai 2020 eine neue Open-Data-Strategie vorzulegen. Mittlerweile liegen eine Reihe an Aufforderungen aus den Ländern in Richtung Bundesregierung vor, die eigenen Aktivitäten in dem Bereich auszubauen, die Informationsfreiheit weiterzuentwickeln und im Bereich des E-Government eine Open Data Strategie zu verfolgen, die ihren Namen tatsächlich verdient und diese schnellstmöglich vorzulegen (exemplarisch „Pläne von Minister Albrecht: „SH soll Digitalisierungsgesetz bekommen“, vgl. https://www.shz.de/25434777). Auch aus einer in dem Bereich höchst engagierten Zivilgesellschaft, die seit Jahren durch Initiativen wie „FragDenStaat“ und andere mit viel Know-How die Transparenz staatlichen Handels erhöhen und Datenbestände öffnen, gibt es immer wieder entsprechende Aufforderungen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Das Europäische Parlament hat im April eine Neufassung der Richtlinie über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, die sog. PSI-Richtlinie novelliert und ihren Anwendungsbereich auf öffentliche Unternehmen erweitert. Zudem wird explizit auf den Zugang zu Informationen als Grundrecht, das in der EU-Charta festgeschrieben ist, verwiesen. Versuche, die Informationsfreiheit im Grundgesetz zu verankern, sind in Deutschland bislang gescheitert (vgl. BT-DrS 17/9724).

Auch die vom Bundeswirtschaftsministerium eingesetzte Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ fordert sowohl auf europäischer Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten die Verbesserung der Zugänglichkeit öffentlicher Informationen.

3. Das Spannungsfeld zwischen Informationsoffenheit einerseits und gegenläufigen Vertraulichkeitsinteressen andererseits hat unterschiedliche gesetzliche Regelungen im Bund und in den Ländern erfahren. Informationsfreiheitsregelungen wie die Umweltinformationsgesetze (UIG) und die Verbraucherinformationsgesetze (VIG) bestehen neben den allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen in Bund und Ländern mit auch im Umfang unterschiedlich weitreichenden Informationsansprüchen und haben andere, unionsrechtliche oder gar völkerrechtliche Wurzeln. Diese Zersplitterung des Informationsfreiheitsrechts ist gleichwohl für die Bürgerinnen und Bürger kaum nachvollziehbar und belastet seine Wirksamkeit. Die teilweise erheblichen Unterschiede der prinzipiell eigenständigen Gesetzeswerke in der Gewichtung der der Informationsoffenheit entgegengestellten Vertraulichkeits- und Geheimschutzinteressen führen im Vergleich zu Wertungswidersprüchen und werden der gewachsenen Bedeutung der Informationsfreiheit nicht gerecht.

4. Zahlreiche Vorschläge für Reformen im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (beispielsweise schon früh http://www.foev-speyer.de/files/de/fbpdf/_vti_cnf/InGFA/Abschlussberichte/AB_Informationsfreiheitsgesetz.pdf) wurden von der Bundesregierung bislang nicht aufgegriffen und werden auch durch bisherige Auslegungen der Gerichte nicht kompensiert. Dazu zählen beispielsweise pauschale Ausnahmetatbestände vom Informationsanspruch, namentlich im Bereich der Sicherheitsbehörden als auch im Bereich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen.

5. Sog. „Transparenzgesetze“ sehen einen einfachen technischen Zugang zu Daten und Informationen, beispielsweise durch Online-Informationsregister und Verpflichtungen für Behörden, proaktiv bestimmte Informationen zu veröffentlichen, vor. Moderne Transparenzgesetze stellen damit die Verbindung aus Rechtsansprüchen auf Zugang mit proaktiven Veröffentlichungspflichten öffentlicher Stellen her. Proaktive Veröffentlichungspflichten erlauben die offene und freie Verfügbarkeit derjenigen Daten des öffentlichen Sektors, die nicht offensichtlichen Einschränkungen unterliegen (Open Data). Dies hat bedeutende Potenziale für Verwaltungseffizienz und Ressourceneinsparungen und kann wichtige wirtschaftliche Innovationspotentiale unterstützen. Auch die Zahl von Informationszugangsanträgen könnte auf diese Weise potentiell gesenkt werden. Die bislang auf Bundesebene geschaffenen Regelungen im E-Government-Gesetz sind im Vergleich etwa zu in den letzten Jahren geschaffenen Regelungen mehrerer Bundesländer weiterhin unzureichend.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen mit den folgenden Zielen und Inhalten:

1. Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes wird zu einem verständlichen und handhabbaren Bundes-Transparenzgesetz weiterentwickelt, um

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

die gesetzlichen Vorgaben für erleichterte Voraussetzungen für Informationsfreiheitsansprüche als auch eine Stärkung von proaktiven Open Data Veröffentlichungen in einem übergreifenden Gesetz mit dem Ziel zu verbinden, die Sichtbarkeit und Zugänglichkeit der rechtlichen Grundlagen für Bürgerinnen und Bürger, Journalistinnen und Journalisten, Zivilgesellschaft und Unternehmen zu verbessern.

2. Das Transparenzgesetz wirkt der Zersplitterung der Rechtsmaterie der Informationsfreiheit entgegen und führt die unterschiedlichen Informationszugangsgesetze des Bundes, namentlich das Verbraucherinformationsgesetz (VIG), das Geodatenzugangsgesetz (GeoZG), das Umweltinformationszugangsgesetz (UIG) sowie das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) unter Erhalt der jeweiligen Schutzniveaus in einem Gesetz zusammen.

3. Das Transparenzgesetz reduziert die Ausnahmeregelungen auf das verfassungsrechtlich zwingend gebotene Maß. Ausnahmen vom Zugangsanspruch werden ausdrücklich als absolute und relative Ausnahmegründe benannt. Selbst wenn relative Ausnahmegründe einschlägig sind, können diese ausgeschlossen sein, sofern das öffentliche Verbreitungsinteresse überwiegt. Ferner wird

   a. der Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze erweitert, indem die vollständige Bereichsausnahme der Nachrichtendienste von BfV, BND und MAD und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen, aufgehoben und in einen Abwägungstatbestand umgewandelt wird. Ferner zu streichen sind die absoluten Versagensgründe des § 3 Nr. 3 a sowie von § 3 Nr. 6 IFG.

   b. Die weitgehenden Ausnahmetatbestände zum Schutz von Sicherheitsbelangen werden im Hinblick auf redundante Tatbestände präzisiert. Der Tatbestand der nachteiligen Auswirkungen auf internationale Beziehungen und der Tatbestand des Schutzes innerer und äußerer Belange der Sicherheit erhalten die Schwelle gesteigerter Anforderungen hinsichtlich der Konkretisierung behaupteter Gefahren sowie gesteigerte Darlegungs- und Nachweispflichten. Der Ausschlusstatbestand der öffentlichen Sicherheit wird mit Blick auf die polizeirechtliche Dogmatik konkreter Gefahr informationszugangsfreundlich eingeschränkt.

   c. Der Ausschlussgrund des geistigen Eigentums nach § 6 Abs. 1 IFG wird durch einen relativen Ausschlussgrund der Urheberrechte privater Dritter ersetzt.

   d. Der bislang als absoluter Versagungsgrund konstruierte Geheimnisschutz wegen öffentlicher und privater Belange (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) wird in einen Tatbestand der Interessenabwägung umgewandelt. In IFG-Verfahren sind Unternehmen gesetzlich verpflichtet, bei Einreichung von Unterlagen diejenigen Passagen konkret zu kennzeichnen, die als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gelten.

4. Die Transparenz der Verbindungen zwischen staatlichen Stellen und Unternehmen ist wichtig. Zu Verträgen zwischen Behörden und Unterneh-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

men wie bei public-private-partnerships bedarf es grundsätzlich einer eigenständigen Regelung in Anlehnung an vergleichbare Landesregelungen.

5. Behörden dürfen sich der Auskunft nicht durch Aktenvernichtung oder Weggabe der Daten entziehen. Über den vorhandenen Informationsbestand hinaus wird die Anspruchsbegründung um eine gesetzliche Wiederbeschaffungspflicht samt Wiederbeschaffungsanspruch ergänzt. Klarstellend wird der Kreis der Anspruchsberechtigten um Verbände und Bürgerinitiativen ergänzt sowie um juristische Personen des öffentlichen Rechts.

6. Daten und Informationen der Parlamente transparenter machen, indem der Anwendungsbereich des IFG in Anlehnung an Transparenzvorgaben des EU-Parlaments aus Art. 15 Abs. 3 AEUV i. V. m. der VO 1049/2001/EG grundsätzlich auf den parlamentarischen Bereich erweitert und der legislative Fußabdruck eingeführt wird.

7. Ferner wird der Anwendungsbereich auf alle Privatrechtssubjekte oder Gremien erweitert, deren sich Behörden zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bedienen und die insoweit der Aufsicht oder entsprechenden Einflussnahme des Staates unterstehen.

8. Die Informationssuchenden sind bei der Antragstellung und der Präzisierung ihres Antrages durch die verpflichtete Stelle zu unterstützen.

9. Die Ombudsfunktion des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) wird auf das Verbraucherinformationsschutzgesetz (VIG) sowie das Umweltinformationsgesetz (UIG) erweitert und um ein Beanstandungs- und Anordnungsrecht ergänzt. Bei Anrufung des BfDI kann auf Antrag des Widerspruchsführers nach § 9 Abs. 4 IFG das Widerspruchsverfahren temporär ausgesetzt werden. Um dem zusätzlichen Aufwand gerecht zu werden, sind zusätzliche Personalstellen in ausreichendem Maße zu schaffen.

10. Durch die Einführung einer Missbrauchsklausel für besonders gelagerte Ausnahmefälle, bei denen offenkundig IFG-ferne Ziele verfolgt werden (vgl. zur Rechtsprechung Schoch, Komment. IFG, § 1, Rdnr. 26), wird der Umgang mit Antragsverfahren, die objektiv rechtsmissbräuchlich erfolgen, erleichtert.

11. Um abschreckende Wirkungen zu vermeiden, wird das IFG-Kostenrecht dahingehend reformiert, dass

    a. Antragsablehnungen kostenfrei gestellt werden,

    b. Ein Kostenhöchstsatz von 500,- Euro samt Vorgaben der nachvollziehbaren Begründung festgelegt wird,

    c. Einheitliche Informationsbegehren nicht in Einzelanfragen aufgesplittet werden,

    d. In Anlehnung an das UIG wird die partielle Kostenfreiheit für reguläre IFG-Anfragen erweitert.

12. Es wird ein staatliches Portal für die Antragstellung nach allen drei Bundes-Informationszugangsgesetzen geschaffen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, den vorzulegenden Gesetzentwurf um ein eingehendes Reformkapitel zur Thematik des Open Data zu ergänzen mit folgenden Zielen:

1. Die geltende Open Data-Regelung des § 12 a E-Government-Gesetzes (EGovG) und das Informations-Weiterverwendungsgesetz werden (IWG) werden in das neu zu schaffende Bundes-Transparenzgesetz integriert und unter Beachtung der Vorgaben der novellierten PSI-Richtlinie entlang der anerkannten zehn Open-Data-Kriterien weiterentwickelt.
2. Die aktive Veröffentlichungspflicht der Behörden und der darauf bezogene individuell einklagbare Rechtsanspruch der Bürger bilden die Grundlage der Veröffentlichungspflichten.
3. Der Anwendungsbereich umfasst alle natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts, soweit diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen, ferner Verträge der öffentlichen Verwaltung sowie, klarstellend, den Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung.
4. Der Datenbegriff wird zu einem Informationsbegriff weiterentwickelt, der alle Aufzeichnungen, unabhängig von der Art der Speicherung umfasst.
5. Die grundsätzlich veröffentlichungspflichtigen, unterschiedlichen Arten von Informationen erfolgen zur Rechtsicherheit in konkreter enumerativer Aufzählung in Anlehnung an § 3 Abs. 1 Transparenzgesetz HH sowie der Prüfung weitergehender Vorschläge.
6. Die Veröffentlichungspflichten erfordern deren unverzügliche und regelmäßige Umsetzung.
7. Für bereits gewährte Informationszugangsansprüche gilt die Open-Data-Pflicht (access to one, access to all).
8. Daten und Informationen vollständig, primär, zeitnah, kosten- und barrierefrei, maschinenlesbar, nicht diskriminierend, interoperabel, nicht proprietär und lizenzfrei für die Öffentlichkeit bereitzustellen und die Bereitstellung von offenen Daten und Informationen mit Umsetzungsmitteln zu verstärken und das bestehende Datenportal GovData zu einem zentralen und nutzerfreundlichen, echten Open und E-Government-Portal auszubauen.
9. Die Registermodernisierung wird zur Prüfung erweiterter, datenschutzkonformer Zugriffsmöglichkeiten auf öffentliche Register sowohl für den Bereich der Wirtschaft als auch andere Register genutzt.

IV. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung ferner auf,

1. ein Konzept vorzulegen, nach dem die durch IfG-Anfragen entstehende zusätzliche Arbeitsbelastung für die unterschiedlichen Regierungsstellen und Behörden durch organisatorische Maßnahmen (Identifizierung und

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Priorisierung von Open Data-Veröffentlichungen; ferner Optimierung interner Abläufe und Aktenführung, Protokollierung der Datenübermittlung) besser in die Abläufe integriert wird,

2. die für die Erreichung der Ziele benötigten Stellen im Bundesministerium des Inneren, für Bauen und Heimat zu schaffen und vor dem Hintergrund der Notwendigkeit einer Beteiligung zahlreicher Ressorts über die hierfür innerhalb der Bundesregierung geschaffenen Koordinationsstrukturen ein Controlling einzuführen sowie die Bedarfe für zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen zur Umsetzung der oben genannten Transparenzziele für die unterschiedlichen Behörden aufzuschlüsseln und haushalterisch durchgehend einzuplanen,

3. mit der Unterzeichnung und Ratifizierung der Tromsø-Konvention des Europarates verpflichtende Mindeststandards für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu amtlichen Dokumenten anzuerkennen,

4. für den Einsatz von algorithmischen Entscheidungssystemen durch öffentliche Stellen gesetzliche Regelungen vorzusehen, die u.a. die Voraussetzungen der Zulässigkeit, der Transparenz, der Nichtdiskriminierung, der IT-Sicherheit (vgl. das Positionspapier der Konferenz der Informationsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 16. Oktober 2018 festlegen,

5. die Kritik am unambitionierten zweiten Nationalen Aktionsplan für die Open Government Partnership (OGP) aufzugreifen, bei dem die Chance für strukturelle Veränderungen verpasst wurde und lediglich drei von 46 konsolidierten Vorschlägen aus der Zivilgesellschaft (vgl. https://opengovpartnership.de/wp-content/uploads/2019/05/NAP2-Ergebnisse-Konsultation.pdf) aufgegriffen wurden,

6. die Zivilgesellschaft, den im Rahmen der Open Government Partnership eingegangenen Verpflichtungen folgend, in ihren Bemühungen bezüglich der Schaffung von mehr Transparenz und der Weiterentwicklung bestehender gesetzlicher Informations- und Transparenzrechte sehr viel stärker als bislang zu unterstützen und selbst aktiv in geeigneten Formaten an der Weiterentwicklung gesetzlicher Regelungen zu beteiligen,

7. die im Zuge der Vorlage eines Zweiten Nationalen Aktionsplans (NAP) eingegangene Verpflichtung, eine E-Government-Agentur zu schaffen, schnellstmöglich umzusetzen,

8. die im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD angekündigte Open Access-Strategie schnellstmöglich vorzulegen,

9. insgesamt ihr Engagement auf internationaler Ebene in dem Bereich zu verstärken und die Debatte um Transparenz staatlichen Handels und der Bereitstellung offener Daten nicht nur im Rahmen der Open Government Partnership (OGP) deutlich zu intensivieren,

10. endlich wie auch jüngst im Europäischen Parlament verabschiedet einen Gesetzentwurf zur Errichtung eines verbindlichen öffentlichen Registers für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter (Lobbyregister) vorzulegen, der die im Antrag der Antragsteller (BT-DrS 19/836) dargelegten Voraussetzungen erfüllt,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

11. die seit Jahren angekündigte eGesetzgebungsplattform für digital nachvollziehbare Gesetzgebungsverfahren samt legislativem Fußabdruck einzurichten, und diese mit einer Beteiligungsplattform für den Gesetzgebungsprozess zu verbinden,

12. endlich den Presseauskunftsanspruch auf Bundesebene einzuführen (vgl. dazu den Gesetzentwurf der Antragsteller BT-DrS 19/4572 neu, vgl. Änderungsantrag Innenausschuss 19(4)345),

13. Klarstellend den gesetzlichen Anspruch der Abgeordneten auf Informationszugang in einem Abgeordneteninformationsgesetz zu verankern (vgl. dazu den Gesetzentwurf der Antragsteller, BT-DrS 18/12979),

14. zur effektiveren Bekämpfung der Geldwäsche das Transparenzregister zeitnah öffentlich zugänglich zu machen und insbesondere ein kostenfreies Einsichtnahmeverfahren zu ermöglichen,

15. das Verfahren der Einstufung von Informationen als Verschlusssachen im Hinblick auf die Gewährleistung der Informationsfreiheit zu evaluieren und mit dem Ziel der besseren Transparenz und Überprüfbarkeit zu reformieren.

Berlin, den 24. September 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu den Forderungen

Zu II.

Nr. 1: Die auf Länderebene vereinzelt bereits bekannten Transparenzgesetze sind die zeitgemäße Fortführung der Informationszugangsgesetze. Sie verbinden die gesetzlichen Ansprüche Einzelner auf Zugang zu amtlichen Dokumenten mit der Pflicht der Behörden, proaktiv amtliche Informationen zu veröffentlichen. Die proaktive Pflicht der Veröffentlichung im Wege von Open Data ermöglicht nach dem Konzept moderner Wissensgesellschaften ressourcenschonend Zugang zu Daten als dem Rohstoff des 21. Jahrhunderts.

Nr. 2:

Die gegenständliche als auch föderale Zersplitterung der Rechtsmaterie erschwert die Verständlichkeit und Nutzbarkeit der Informationsfreiheit. Sie steht damit in erheblichem Widerspruch zu ihrer auf die Stärkung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger gerichteten Zielsetzung. Vorschläge für die Harmonisierung der unterschiedlichen, teilweise europarechtlich determinierten Gesetze werden seit langem diskutiert (Hinweise bei Rossi, ZRP 2014, 201) und wurden in landesrechtlichen Regelungen vereinzelt bereits angegangen (z.B. IFG und UIG im Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz). Die divergierenden Lösungen der unterschiedlichen Gesetze für typische Gegensätze zwischen Transparenzinteressen und entgegenstehenden Vertraulichkeitsinteressen sind häufig nicht plausibel (vgl. Fehling, DVBl. 2017, 79). Eine informationszugangsfreundliche Umsetzung behält die erreichten verfahrensrechtlichen wie materiellen Schutzniveaus bei und bietet beispielsweise die Orientierung des Transparenzgesetzes am vergleichsweise weitreichenden Umweltinformationsgesetz (dazu etwa Wegener, NVwZ 2015, 609).

Nr. 3

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Das Bundes-IFG von 2005 gilt als veraltet. Überholt wurde es inzwischen von deutlich differenzierteren, moderneren und zugangsfreundlicheren Regelungen der Länder, so etwa vom Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz oder vom Hamburgischen Transparenzgesetz. Im Mittelpunkt der Kritik am Bundes-IFG standen von Beginn an die zahlreichen pauschalen Ausnahmen vom Informationszugangsanspruch.

a. Die Vertraulichkeitsinteressen von Nachrichtendiensten und Behörden wie dem Bundeskriminalamt sind unstreitig zu wahren. Die pauschale Bereichsausnahme des § 3 Nr. 8 IFG übersieht allerdings, dass der Grundsatz der Informationsfreiheit in demokratisch verfassten Staaten auch vor den Nachrichtendienstbehörden weder halt machen kann noch sollte. Dementsprechend forderte auch die Konferenz der Informationsbeauftragten des Bundes und der Länder in 2013 die Schaffung eines Abwägungstatbestandes und die Ausnahme auf konkrete Sicherheitsbelange zu beschränken.

b.

§ 3 Nr. 1 lit. a) IFG führt in der Auslegung aufgrund vereinzelter gerichtlicher Entscheidungen zu einer de facto Bereichsausnahme. So hat das BVerwG selbst Auskünfte zu Flugbewegungen mit Bezug zu rechtswidrigen Verschleppungen der CIA sowie Informationen über Rüstungsexporte nach Katar nicht durchgehen lassen, nachteilige Auswirkungen im Sinne der Norm werden bereits bei möglichen „Verstimmungen“ oder mutmaßlicher „Trübung der Beziehungen“ mit ausländischen Staaten befürwortet (vgl. Schnabel mit w.N., GSZ 2018, 91). Auch die bedeutsame, unmittelbar sinnfällige Ausnahme der Belange innerer und äußerer Sicherheit in § 3 Nr. 1 lit. C) IFG wird in der Praxis leider nicht eigenständig gefasst und zum Teil deckungsgleich mit dem Schutzgut öffentlicher Sicherheit nach § 3 Nr. 2 IFG ausgelegt. Der rechtlich lange ausdefinierte und gerichtlich voll überprüfbare Begriff der öffentlichen Sicherheit wiederum erfährt in § 3 Nr. 2 IFG eine abweichende Auslegung. Eine am polizeirechtlichen Begriff der öffentlichen Sicherheit orientierte Fassung könnte womöglich auch die Ausnahme des § 3 Nr. 1 lit.c) IFG erübrigen.

c.

Am Ausschlussgrund des geistigen Eigentums nach § 6 Abs. 1 IFG bestehen grundlegende Zweifel (vgl. etwa Wiebe/Ahnefeld CR 2015, 127 m.w.N.). Zum einen werden mangels Differenzierung zwischen öffentlichen und privaten Belangen auch Vorträge zu geistigen Eigentumsrechten der Behörden von dieser Regelung erfasst. So hatte etwa das Bundesministerium des Inneren zunächst der Open Knowledge Foundation (OKFN) Zugang zu einem Regierungsgutachten gewährt, die Internet-Veröffentlichung durch die OKFN im gerichtlichen Verfahren –letztlich erfolglos- unter Berufung auf eigene Urheberrechte verhindern wollen. Zum anderen erscheint die im Begriff des geistigen Eigentums angelegte pauschale Schranke für Immaterialgüterrechte als zu weitgehend, da beispielsweise Registerrechte wie das Marken und Patentrecht gerade auf Offenlegung angelegt sind und damit in der Praxis kaum relevant erscheinen.

d.

Die Ablehnung von Auskunftsansprüchen unter Berufung auf den Geheimnisschutz spielt in der Praxis eine große Rolle. Ohne Einwilligung der Betroffenen handelt es sich de facto um einen absoluten Ausschlussgrund. Die Frage der Zulässigkeit einer Ablehnung sollte hingegen, wie beim jüngst in Umsetzung des Geschäftsgeheimnisgesetzes veränderten Rechtsbegriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses insgesamt gerichtlich überprüfbar sein und daher für eine Abwägungsentscheidung geöffnet werden. Dabei wesentlich von Vorteil sein kann die vorherige Kennzeichnung der Unterlagen durch das Unternehmen, um eine Prüfung in IFG-Verfahren zu erleichtern (vgl. z.B. Krüger ZRP 2018, S. 79).

4.

In Anlehnung an bereits bestehende Landesregelungen wie das Hamburgische Transparenzgesetz wird vorgeschlagen, auch die für das Verständnis von behördlichen Entscheidungen hochrelevanten Verträge mit Unternehmen grundsätzlich mit einzubeziehen. Hierzu bedarf es einer eigenständigen, die berechtigten rechtlichen Interessen der Unternehmen berücksichtigenden Regelung, die etwa Schwellenwerte festlegt und den Bereich der Daseinsvorsorge erfasst.

5.

Nach herrschender Meinung bezieht sich der Auskunftsanspruch allein auf (noch) vorhandene Informationen (vgl. Schoch, IFG-Kommentar, 2. Auflage, § 1 Rdnr 3 und Rdnr. 398). Jedenfalls in den Fällen, in denen sich Behörden

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gezielt Zugangsansprüchen durch Zerstörung oder Weggabe der Informationen und/oder Daten an andere Stellen entziehen, sollte die Wiederbeschaffung eine Selbstverständlichkeit sein.

6.

Der Anwendungsbereich des IFG ist auf den ersten Blick allein auf amtliche Behörden des Bundes, nicht auf den parlamentarischen Bereich bezogen. Allerdings haben zwischenzeitlich zahlreiche Gerichtsentscheidungen Verwaltungstätigkeiten innerhalb des parlamentarischen Bereiches herausgearbeitet, welche durchaus IFG-Ansprüchen unterliegen. Auf EU-Ebene ist der parlamentarische Bereich sogar gezielt auf legislative Entscheidungsprozesse angesetzt (vgl Schoch NVwZ 2015, S. 1, 3 m.w.N.). Bündnis 90/ Die Grünen fordern zudem seit langem dementsprechend grundsätzlich öffentlich tagende Ausschüsse, vgl. Bt-Drs 19/965 sowie den legislativen Fußabdruck, vgl. BT-DrS 19/836, dort Forderung II. 1. g. Deshalb sollte, mit Ausnahme schutzwürdiger Interessen der u.a. verfassungsrechtlich besonders geschützten Arbeitsbereiche von Abgeordneten und Fraktion gerade der parlamentarische Bereich samt Gesetzgebung und Ausschussarbeit gesetzlich ausdrücklich dem Informationsfreiheitsrecht unterstellt werden, um zu verdeutlichen, dass in der Demokratie jede Ausübung von Staatsgewalt dem Volk gegenüber rechenschaftspflichtig bleibt, wozu auch der durch das IFG regulierte Zugang zu den bei Staat und Parlament verfügbaren Informationen zählt.

7.

In Anlehnung an die Transparenzgesetze der Länder und vergleichbarer Anwendungsbereiche etwa der jetzt neu gefassten PSI-Richtlinie oder des UIG erscheint es sachgerecht und auch geboten, die im Einflussbereich stehenden oder gar verwaltungsunterstützend eingesetzten Unternehmen mit einzubeziehen, auch um ein Ausweichen vor entsprechenden Auskunftsansprüchen, die den hoheitlichen Verantwortungsbereich mitumfassen, zu verhindern.

8.

In Anlehnung an entsprechende Vorgaben des UIG sind Behörden gehalten, womöglich nicht hinreichend spezifische Anfragen im Austausch mit den Betroffenen konstruktiv zu behandeln und auf ein umsetzbares Anspruchsziel hin zu beraten. Dies entspricht auch der überlegenen Position der Behörde im Hinblick auf die Kenntnis der eigenen Informationsbestände und Daten.

9.

Die Ombudsfunktion des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit ist ein Erfolg und wird Jahr um Jahr intensiver in Anspruch genommen. Dabei erscheint es nicht schlüssig, dass die Informationszugangsrechte im Bereich des Verbraucherschutzes und der Umweltinformationen keine unabhängige Unterstützung zur Lösung von Interessenskonflikten erhalten. Zugleich bedarf es einer Stärkung der Rechte des Informationsbeauftragten. Denn die Praxis zeigt, dass die Vermittlung ohne wirksame Sanktionsrechte häufig leerlaufen kann. Ein justiziables Anordnungsrecht würde eine deutliche Stärkung der Informationszugangsrechte der Bürgerinnen und Bürger bewirken.

10.

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG ist ein Antrag grundsätzlich abzulehnen, sofern er offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde. Vergleichbares gilt für § 4 Abs. 4 S. 1 VIG. Die Rechtsprechung hat unter dem Begriff der unzulässigen Rechtsausübung auch für das IFG bereits in einer Reihe von Fällen wie etwa der Blockade, Verzögerung oder auch Beleidigung herausgearbeitet, dass Grenzen von Auskunftsansprüchen bestehen können, wenn sinnwidrige Instrumentalisierungen des IFG-Anspruches vorliegen. Eine vereinheitlichende, entsprechend eng gefasste gesetzliche Regelung kann für alle Informationszugangsgesetze Klarheit schaffen.

11.

Kostenregelungen enthalten alle Informationszugangsregelungen des Bundes und der Länder, aber auch auf EU-Ebene. Dabei geht es um eine Verhinderung abschreckender Wirkungen einerseits sowie der finanziellen Entlastung andererseits. Gerade nicht bezweckt ist eine gezielte Abschreckung von sog. querulatorischen Anträgen oder eine die Erhebung wegen der Zwecke der kommerziellen Nutzung öffentlicher Informationen. Zu hohe Gebühren und überzogene Auslagenansätze haben gleichwohl verschiedentlich zu abschreckenden Wirkungen auf Antragsteller geführt. Gleiches gilt für eine unzulässige Aufteilung eines einheitlichen Informationsbegehrens in kostenpflichtige Einzelanträge (vgl. Urteil des BVerwG zur Förderung des Sports durch das Bundesministerium des

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Innern, Urteil vom 20.Oktober 2016, BVerwG 7 C 6.15, Rn 20 –juris -). Ein kostenfreier, steuerfinanzierter Informationszugang liegt im gesetzlichen Gestaltungsrahmen, erscheint aber nicht sachgerecht, wenn deutliche Verbesserungen des bestehenden Modells Abschreckungswirkungen deutlich vermindern. Der Umfang der Verordnungsermächtigung kann eingeschränkt werden, um die Auslegungsspielräume der Behörden weiter zu begrenzen.

12.

Durch die Zusammenführung der bestehenden Portalangebote wird die Zugänglichkeit erleichtert. Grundlage kann der Portalverbund des Bundes sein. Zugleich sollten behördliche Webangebote durchgehend entsprechende verweisende Hinweise enthalten.

Zu III.

Nr. 1

Proaktive Veröffentlichungspflichten können aufwändigere Informationszugangsanspruchsverfahren gleich vollständig ersetzen. Sie stellen die zeitgemäße und ressourcenschonende Alternative dar. Die bestehende Open Data Regelung des § 12 a E-Government-Gesetz fällt im europäischen Vergleich insbesondere hinter die französische Regelung (vgl. Schnieders, DÖV 2018, S. 175) sowie die Transparenzgesetze der Länder zurück. Maßstab für die Bewertung des Erreichten bilden weltweit die zehn Open-Data-Kriterien der Sunlight-Foundation.

Nr. 2

Veröffentlichungspflichten und individueller Rechtsanspruch ermöglichen die Verstetigung der behördlichen Anstrengungen und der gerichtlichen Überprüfbarkeit des Erreichten. Dieser rechtliche Rahmen trägt auch dem bislang äußerst schleppenden Fortgang der nationalen Open Data Anstrengungen Rechnung.

Nr. 3

Die bestehende Regelung richtet sich ausschließlich an unmittelbare Bundesbehörden. Weitergehende Regelungen in den Ländern sowie etwa in Frankreich umfassen auch Personen des öffentlichen und privaten Rechts. Sofern sie eine öffentliche Aufgabe ausführen.

Nr. 4

Nach gegenwärtiger Rechtslage wird mit den Rohdaten allenfalls eine kleine Teilmenge der vorliegenden Informationen erfasst. Der weitergehende Informationsbegriff (vgl. etwa § 2 Nr. 2 IWG) ist inhaltlich geprägt und bezieht Informationsweiterverwendungsinteressen in Bezug auf Broschüren, Studien, Entscheidungen und viele weitere Formate besser ein.

Nr. 5

Die Listen der veröffentlichungspflichtigen Informationen bedürfen einer konkreten Aufzählung, um entsprechende Rechtssicherheit zu schaffen. Dabei sind die verschiedenen gegenläufigen, anerkannten Interessen zu berücksichtigen und zu gewichten. Ein Beispiel einer umfassenderen Liste bietet der Vorschlag für ein Berliner Transparenzgesetz (vgl. https://berlin.transparenzgesetz.de/abschnitt-2-veroeffentlichungspflicht-und-veroeffentlichung/%c2%a7-6-veroeffentlichungspflichtige-informationen/)

Nr. 6

Die gegenwärtige Regelung des § 12 a EGovG räumt für die Bereitstellung eine weite Übergangsfrist von einem Jahr bis zu zwei Jahren ein. Ferner fehlt es an Differenzierungen hinsichtlich ggf. in Echtzeit bereitzustellender Datensätze. Damit können innovative Geschäftsmodelle etwa der Start-Up-Branche nicht arbeiten. Näherliegend sind konkrete Vorgaben, die eine stete Verfügbarkeit, möglichst unverzügliche Umsetzung ab Speicherung sowie die Regelmäßigkeit der Datenlieferungen festschreiben.

Nr. 7

Bereits gewährte Informationszugänge wurden im Hinblick auf mögliche entgegenstehende rechtliche Interessen geprüft. Ihrer raschen Weiterverwendung für eine Open-Data-Veröffentlichung stehen deshalb grundsätzlich keine Bedenken entgegen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Nr. 8

Es handelt sich um den Maßstab der international anerkannten Open-Data-Prinzipien, die bislang in Deutschland noch nicht oder nur sehr unvollständig umgesetzt wurden.

Nr. 9

Die zahlreichen Register der öffentlichen Verwaltung des Bundes bedürfen der Konsolidierung, auch wenn dies aufgrund der deutlich unterschiedlichen Rechtsrahmen, unterschiedlicher technischer Standards und der fehlenden Vernetzung aufwändig ist. Ziel sollte es sein, unter grundsätzlicher Beibehaltung der dezentralen Registerführung sichere und datenschutzkonforme übergreifende Infrastrukturen zu schaffen, mit denen auch dem Open Data Prinzip besser Rechnung getragen werden kann, insbesondere etwa für die bessere Versorgung der Wirtschaft.

Zu IV.

Nr. 1 und Nr. 2

Die Forderungspunkte tragen den insbesondere aus der Verwaltung selbst stets vorgetragenen Bedenken Rechnung. Gesetzliche Informationszugangsansprüche sind selbstverständlicher Ausdruck moderner demokratischer Rechtsstaaten. Auch um den notwendigen Kulturwandel in den betroffenen Verwaltungen bewirken zu können, müssen erhebliche Anstrengungen in Organisation sowie bei den finanziellen und personellen Ressourcen erbracht werden, um den notwendigen Rückhalt für die damit befassten Organisationseinheiten und Personen zu gewährleisten.

Nr. 3

Mit der Zeichnung und Ratifiizierung der Tromsö-Konvention kann sowohl das Inkrafttreten dieser wichtigen Regelung des Europarates erreicht als auch ein Signal an die Länder ohne eigene IFG-Regelung erzielt werden, ebenfalls tätig zu werden (vgl. etwa A. Semsrott ZRP 2018, 154)

Nr. 4

Der zunehmende Bereich des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz und Algorithmen in der öffentlichen Verwaltung birgt neben erheblichen Chancen auch bedeutende Risiken, so etwa im sicherheitsbehördlichen Bereich durch die Erfassung von Daten, die unterschiedslos und verdachtsunabhängig alle Bundesbürger betreffen, so etwa bei der Auswertung von Fluggastinformationen durch das BKA, bei der geplanten Gesichtserkennung im Rahmen von Videoüberwachungen in öffentlichen Räumen oder beim sog. Predictive Policing. Dieser Bereich steht damit stellvertretend für neue Transparenzanforderungen, die zu Recht u.a. von den Informationsbeauftragten des Bundes und der Länder angemahnt werden.

Nr. 5

Für die nach langem Zögern nunmehr dem Open Government Partnership (OGP) beigetretene Bundesregierung gilt es, die eigene Mitwirkung tatsächlich mit Leben zu füllen. Nach den wenig ambitionierten Selbstverpflichtungen des ersten Aktionsplans bedarf es ernsthafterer Anstrengungen der Bundesregierung, um die von ihr eingegangenen Verpflichtungen auch tatsächlich zu erreichen.

Nr. 6, Nr. 7, Nr. 8, Nr. 9

Alle drei Forderungen werden seit Jahren von vielerlei Seiten an den Bundestag herangetragen. Sie dürfen nicht länger unbeachtet bleiben, weil sie wesentliche Bausteine einer demokratischen Politik darstellen, die Vertrauen durch Transparenz ermöglichen und damit den Informationszugangsrechten vergleichbar spezielle Regelungen schaffen.

Nr. 10

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Das mittlerweile auch im EU-Parlament realisierte verpflichtende Lobbyregister wird seit Jahren von den Unionsparteien blockiert. Dabei würde es ein wesentliches Element für mehr Vertrauen in die Arbeit des Bundestages bedeuten.

Nr. 11

Der Prozess der Gesetzgebung selbst kann durch mehr Transparenz und Zugänglichkeit die Akzeptanz und das Verständnis für die Arbeit des Bundestages fördern.

Nr. 12.

Vgl. dazu den Gesetzentwurf der Antragsteller BT-DrS 19/4572 neu, vgl. dazu Änderungsantrag Innenausschuss 19(4)345

Nr. 13

Vgl. dazu den Gesetzentwurf der Antragsteller, BT-DrS 18/12979

Nr. 14

Die vielfach, auch zuletzt in der Anhörung zum Geldwäschegesetz vorgetragenen Bedenken gegen die zögerliche Umsetzung der Vorgaben der EU-Geldwäscherichtlinie und die weiterhin geplanten Hürden für die Zugänglichkeit des Transparenzregisters sind mit dessen Bedeutung für die Geldwäschebekämpfung nicht zu vereinbaren. Die im Referentenentwurf zur Umsetzung der 5. Geldwäscherichtlinie (vgl. Begründung S. 91 RefE 5.GWG) beibehaltenen faktischen und abschreckend wirkenden Gebührenhürden sind zu beseitigen.

Nr. 15

Zahlreiche Konflikt- und Gerichtsfälle belegen, dass dem Konflikt zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse in der behördlichen Praxis bislang nicht angemessen Rechnung getragen wird. Gängige, zeitlich sehr weitreichende Einstufungen sind nach dem gegenwärtigen Geheimschutzrecht nur beschränkt rechtlich überprüfbar.

Die Einstufung von Informationen als Verschlusssachen gehört deshalb im Hinblick auf die Schaffung verbesserter interner als auch gerichtlicher Überprüfbarkeit auf den Prüfstand.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.